

## University of Groningen

### Annotatie bij ABRvS 8 mei 2002 (Verboden vredeskamp)

Brouwer, J.G.; Vermeer, F.R.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2002

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Brouwer, J. G., & Vermeer, F. R., (2002). *Annotatie bij ABRvS 8 mei 2002 (Verboden vredeskamp)*, Nr. AE2392, mei 08, 2002.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK RAAD VAN STATE

8 mei 2002

(Mr. Hirsch Ballin)

Nr. 200003982/1

m.nt. J.G. Brouwer en F.R. Vermeer

Gw art. 7; EVRM art. 10; Awb art. 5:24

Samenvatting: Bestuursdwangaanschrijving kamperen te beëindigen en alle onderkomens en andere materialen en goederen (waaronder spandoeken) te verwijderen.

De last betreft gedragingen die in een zodanig verwijderd verband staan tot de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting zoals beschermd door art. 7 lid 3 Gw en art. 10 EVRM, dat dat recht niet wordt beperkt.

Appellante te X tegen de uitspraak van de Rb. te 's-Hertogenbosch van 10 juli 2000 in het geding tussen:

appellante

en

B&W van Landerd.

1. Procesverloop

Bij besluit van 31 mei 1999 hebben B&W van Landerd (burgemeester en wethouders) besloten tot toepassing van bestuursdwang en de stichting Atoomvrijstaat gelast het kamperen op het perceel nabij de locatie te plaats Y (het perceel) te beëindigen en alle aanwezige onderkomens en andere materialen en goederen te verwijderen.

Bij besluit van 27 juli 1999 hebben burgemeester en wethouders het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit en het advies van cie. bezwaarschriften, waarnaar in het besluit wordt verwezen, zijn aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij uitspraak van 10 juli 2000, verzonden op 17 juli 2000, heeft de Rb. te 's-Hertogenbosch (de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 20 augustus 2000, bij de Raad van State per fax ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij brief van 12 juni 2001 hebben burgemeester en wethouders een memorie van antwoord ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 december 2001, waar appellante in persoon, bijgestaan door mr. E.T. Hummels, advocaat te Zeist, en burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door T.L.P. Pijnappels, ambtenaar der gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft appellante verzocht om aanhouding van de behandeling, tot uitspraak is gedaan in de zaak van de Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute tegen Nederland die in behandeling is bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM tussenuitspraak van 3 mei 2001 nr. 26, gepubliceerd in NJB 2001, p. 1167, nr. 25).

Het aanhangig zijn van deze zaak brengt echter geen wijziging in bevoegdheid en taken van de Afdeling. Voor de verzochte aanhouding is geen grond.

2.2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied voor Zeeland" rust op het perceel de bestemming "Bosgebied".

Ingevolge art. 2 lid A van de planvoorschriften mogen gronden met deze bestemming uitsluitend worden gebruikt voor:

1. het behoud of herstel van de aldaar voorkomende dan wel de daaraan eigen zijnde natuurwetenschappelijke en landschappelijke waarden;
2. de extensieve dagrecreatie;
3. bosbouwkundige doeleinden.

Ingevolge art. 2 lid C onder I van de planvoorschriften is het verboden om gronden met deze bestemming te gebruiken op een wijze of voor een doel strijdig met de bestemming.

Ingevolge art. 1 onder 26 van de planvoorschriften wordt onder dagrecreatie verstaan: recreatief buitenverblijf tussen zonsopgang en zonsondergang al dan niet doorgebracht in onderkomens welke na afloop van het verblijf tezamen met andere meegebrachte voorwerpen worden verwijderd.

2.3. Appellante verblijft op het perceel in een zogenoemd vredeskamp, gericht tegen de veronderstelde aanwezigheid van nucleaire wapens op de vliegbasis Volkel. Op het perceel bevinden zich, voor zover thans van belang, een tent, een afdak of onderkomen van landbouwplastic en spandoeken. Appellante heeft ter zitting nog betoogd dat de rechtbank heeft miskend dat het gebruik waarop de last ziet niet is aan te merken als een in art. 2 lid C onder I bedoeld doel, nu ter plaatse geen recreatief nachtverblijf wordt gehouden.

2.4. Dat betoog faalt. Uit de woorden "in ieder geval" in de aanhef van deze bepaling blijkt dat geen sprake is van een limitatieve opsomming. Het gebruik dat appellante van het perceel maakt is niet aan te merken als gebruik in de zin van voormeld art. 2 lid A. De rechtbank heeft derhalve terecht en op goede gronden overwogen dat het gebruik waarop de last ziet in strijd is met de bestemming.

2.5. Appellante betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het gebruik als vredeskamp een zelfstandig middel van bekendmaking betreft dat wordt beschermd door art. 7 Gw. Dit betoog faalt evenzeer.

2.6. De last betreft gedragingen die in een zodanig verwijderd verband staan tot de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting zoals beschermd door art. 7 lid 3 Gw en art. 10 EVRM, dat dat recht daardoor niet wordt beperkt.

Burgemeester en wethouders hebben uitsluitend besloten het illegaal houden van nachtverblijf te beëindigen en verwijdering te gelasten van de daarbij behorende onderkomens en materialen. Het houden van nachtverblijf en het aanwezig hebben van onderkomens en andere materialen en goederen, waartegen de last zich richt, leidt op zichzelf niet tot communicatie over de meningen die appellante wil uiten. Dat een bepaalde gedraging publieke belangstelling wekt, maakt haar niet tot een beschermde meningsuiting. Overigens heeft appellante voldoende andere mogelijkheden om haar opvattingen omtrent de activiteiten op de vliegbasis Volkel ter plaatse bekend te maken. De last staat niet in de weg aan het overdag verblijven op het perceel om gedachten of gevoelens te openbaren.

2.7. De rechtbank heeft voorts terecht geen grond gezien voor het oordeel dat burgemeester en wethouders bij afweging van de betrokken belangen de aanzegging van bestuursdwang achterwege hadden dienen te laten.

2.8. De rechtbank heeft tenslotte evenzeer terecht het gelijkheidsbeginsel niet geschonden geacht, reeds omdat het door appellante in dit verband vermelde geval

geen betrekking heeft op een op een grondgebied van de Gemeente Landerd gelegen perceel dat in strijd met de bestemmingsplanvoorschriften wordt gebruikt.

2.9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

2.10. Voor zover appellante heeft verzocht om schadevergoeding, wordt dit verzoek afgewezen, reeds omdat geen sprake is van een gegrond beroep tegen het besluit van burgemeester en wethouders van 27 juli 1999.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State;

recht doende:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

### Annotatie

De Stichting Atoomvrijstaat heeft in Landerd een bosperceel in eigendom, dat gelegen is vlak naast de vliegbasis Volkel. Vanaf het terrein wordt actie gevoerd tegen de veronderstelde opslag van nucleaire wapens op de vliegbasis, door met name Van Moors. Zij houdt op het terrein sedert 1 april 1999 een vredeskamp, bestaande uit een tent, een afdak en spandoeken. De Stichting Atoomvrijstaat staat dit gebruik van het terrein toe. Volgens de planvoorschriften van het ter plaatse geldende bestemmingsplan is "recreatief buitenverblijf" daar slechts toegestaan tussen zonsopgang en zonsondergang onder de voorwaarde dat meegebrachte onderkomens na afloop van het verblijf tezamen met andere meegebrachte voorwerpen worden verwijderd.

Burgemeester en wethouders besluiten aan het illegale nachtverblijf een einde te maken, indien de Stichting Atoomvrijstaat als overtreder van de gebruiksvoorschriften, niet zelf tot verwijdering van het vredeskamp overgaat. De kosten van de bestuursdwang zullen volgens het primaire besluit in dat geval op haar worden verhaald. Conform art. 5:24 lid 2 Awb vindt bekendmaking eveneens plaats aan "de rechthebbende op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan de bestuursdwang zal worden toegepast", i.c. Van Moors als eigenaresse van de kampeermaterialen en spandoeken.

De Afdeling overweegt dat burgemeester en wethouders de Stichting Atoomvrijstaat de "last" hebben gegeven het nachtelijk kamperen te beëindigen (r.o. 2.6), hiermee suggererende dat een bestuursdwangbesluit verplichtingen kan opleggen. Tegen de achtergrond van de systematiek en terminologie van de wet is dat echter niet zuiver. De wettelijke bepalingen betreffende bestuursdwang kennen de term last niet. Het bestuursdwangbesluit behoort dan ook niet meer in te houden dan de mededeling dat het bestuursorgaan bestuursdwang zal toepassen, tenzij belanghebbenden binnen de begunstigingstermijn de illegale situatie beëindigen door het treffen van de in het besluit omschreven maatregelen. Het is voorts niet noodzakelijk dat een specifieke persoon wordt aangeschreven die door het nemen van maatregelen de tenuitvoerlegging kan voorkomen. Belanghebbenden kunnen de tenuitvoerlegging voorkomen door maatregelen te nemen binnen de gegeven termijn. Wie belanghebbenden zijn en wie van hen in actie dient te komen, moeten betrokkenen zelf uitmaken. Roept het bestuursdwangbesluit dan in het geheel geen verplichtingen in het leven? Jawel: de verplichting voor de overtreder om de kosten van de bestuursdwang te betalen, mits dat in het besluit is vermeld (art. 5:25 leden 1 en lid 2; zie voor deze problematiek ook de noot van Michiels bij ABRvS 20 november 2001, AB 2002, 98).

In bezwaar wordt de inhoud van het bestuursdwangbesluit gewijzigd in die zin dat de kosten van de bestuursdwang uitsluitend verhaald zullen worden op Van Moors in plaats van op de Stichting Atoomvrijstaat. Van Moors wordt nu als overtreder aangemerkt van de gebruiksvoorschriften. Dat is juist, want overtreder is volgens vaste jurisprudentie degene tot wie de te handhaven norm zich richt (de normadressant) en die de norm daadwerkelijk schendt. Dat is in ieder geval Van Moors. Men kan hiertoe ook rekenen degene die zo nauw betrokken is bij het illegale gebruik dat hij met de feitelijke gebruiker op een lijn gesteld moet worden, in casu de Stichting Atoomvrijstaat door het kampement - niet voor de eerste keer in de historie - toe te laten op haar eigen terrein. Burgemeester en wethouders hebben hier kennelijk anders geoordeeld.

De wijziging van het kostenverhaal heeft geleid tot een merkwaardig en innerlijk tegenstrijdig construct; een combinatie van de primaire aanschrijving waarin Atoomstaat als overtreder is gelast de overtreding te beëindigen én de beslissing in bezwaar waarbij is aangezegd dat de kosten op Van Moors zullen worden verhaald, eveneens als overtreder. De Afdeling maakt daaraan echter geen woorden vuil. Evenmin besteedt de Afdeling veel aandacht aan de toepasselijkheid van art. 7 lid 3 Gw en art. 10 EVRM. De last, aldus de Afdeling, betreft gedragingen die in een zodanig verwijderd verband staan tot de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting zoals beschermd door deze bepalingen, dat dit recht hierdoor niet wordt beperkt. Het houden van nachtverblijf en het aanwezig hebben van onder meer onderkomens leidt, volgens de Afdeling, op zichzelf niet tot communicatie over meningen die appellante wil uiten: "Dat een bepaalde gedraging publieke belangstelling wekt, maakt haar niet tot een beschermde meningsuiting."

Men kan zich echter afvragen of hier in werkelijkheid niet veel meer - en zoals in bezwaar ook expliciet aangevoerd - de specialis van het recht op vrije meningsuiting, de vrijheid van betogen in het gedrang is, zoals onder meer beschermd door art. 9 Gw. Voor een openbare manifestatie is het noodzakelijk dat de bijeenkomst een collectief karakter heeft met het gemeenschappelijke doel een boodschap naar buiten te brengen. Eiseres was blijken de overwegingen van de rechtbank niet alleen, er waren ook andere deelnemers, waarschijnlijk paspoorthouders van de Stichting Atoomvrijstaat. Demonstraties in de vorm van protestkampen komen veelvuldig voor. Aan het demonstratieve karakter van het vredeskamp hoeft men dan ook niet te twijfelen.

Weliswaar is de betoging niet overeenkomstig de eis in de WOM aangemeld bij de burgemeester, maar daarmee is niet gezegd dat het vredeskamp zijn demonstratieve karakter verliest. Door deze demonstrante (en anderen) te verplichten elke avond haar boeltje op te pakken, wordt de uitoefening van het betogingsrecht op z'n minst bemoeilijkt. Een legitieme vraag is dan ook of de burgemeester niet het WOM-instrumentarium, in plaats van het college van burgemeester en wethouders, de bestuursdwang, had moeten toepassen.

Het gaat hier om een niet-aangemelde demonstratie en die kan om die reden op grond van art. 5 WOM door de burgemeester verboden worden. Althans in de praktijk wordt art. 5 WOM wel als een zelfstandige verbodsgrond gehanteerd (zie hierover Ferdinandusse, NJB 2001, p. 615 e.v.). Volgens een striktere en met de grondwettelijke beperkingsystematiek overeenstemmende interpretatie kan zelfs een spontane, niet-aangemelde betoging slechts worden verboden, indien één van de in de Grondwet genoemde doelcriteria speelt: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Daarvan was hier geen sprake zodat het zuiverder was om het college en niet de burgemeester handhavend op te laten treden.

Resteren nog twee vragen: zijn de planvoorschriften verbindend nu hun uitwerking een beperking inhoudt van art. 9 Gw, maar niet gebaseerd is op een wet in formele zin als bedoeld in de grondwettelijke beperkingsystematiek. Duidelijk is dat het hier niet gaat om een bewuste beperking van het recht om te betogen. Het is slechts een onbedoeld neveneffect. Hoewel bij de grondwetsherziening van 1983 de leer van de algemene beperkingen werd afgewezen, is er geen reden de verbindendheid te betwisten. Via een redelijke interpretatie of de aan de redelijkheid te ontlelen grenzen waarbuiten een grondrecht geen toepassing meer behoort te vinden - de bekende formulering uit de toelichting bij de Grondwet op grond waarvan algemene beperkingen zijn toegestaan - valt het bestaan van dit voorschrift alleszins te rechtvaardigen.

Een tweede vraag tenslotte is of het bestuursorgaan bij zijn belangenafweging ex art. 3:4 lid 2 Awb in het kader van de toepassing van bestuursdwang bijzondere betekenis moet toekennen aan de omstandigheid dat het hier om de beknutting van de uitoefening van een grondrecht gaat. Dat is uiteraard het geval, nu het niet zo maar om kamperen gaat. Dat in casu de bescherming van het natuur- en landschapsschoon vervolgens meer gewicht wordt toegekend dan het recht om te demonstreren, is goed verdedigbaar. In de Afdelingsuitspraak zien we echter van een dergelijke zorgvuldige toetsing niets terug, nu zij meent dat er geen grondrecht in het spel is.

J.G. Brouwer en F.R. Vermeer